



DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE EMCALI EICE ESP

INFORME FINAL DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN DE ATENCIÓN DE DENUNCIA FISCAL DEL REQUERIMIENTO NO. 455-2020 VU 100048312020 DE OCTUBRE 01 DE 2020

MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
Contralora General de Santiago de Cali

JEFFERSÓN ANDRÉS NUÑEZ ALBÁN
Subcontralor

PAULA ISABEL RAMÍREZ CAICEDO
Directora Técnica ante EMCALI EICE ESP

Comisionados:

MARIO IVES MOSQUERA PEREA
Auditor Fiscal I

LUIS CARLOS DURÁN OCAMPO
Profesional Especializado

JAIME SUÁREZ CUEVAS
Profesional Especializado

Santiago de Cali, Abril 14 de 2021

ANTECEDENTES

Mediante oficio del 01 de octubre de 2020 VU 100048312020 la Dirección Técnica ante EMCALI EICE ESP avocó conocimiento de la denuncia fiscal No. 455-2020, la cual se abordó conforme a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 1457 de 2015 y el procedimiento interno del Proceso Auditor versión 33.

En la referida denuncia fiscal se manifestaron los siguientes hechos;

“EMCALI, realizó un contrato en el año 2018 contrato 200-PS-133-2018 PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ERP SAP S/4 HANA, el cual en el mes de mayo de 2020 se terminó pero a la fecha el contratista no ha cumplido con el objeto del contrato pues consiste en que la organización tenga el sistema implementado y funcionando, a la fecha el sistema se encuentra en fase de configuración pero en ambiente de calidad QAS es decir esto equivale a un 50% de ejecución pero al contratista se le ha cancelado todo el contrato, sin verificación alguna por parte de la gerencia del proyecto, ni la interventoría del contrato (PRICE WATERHOUSE COOPERS ASESORES GERENCIALES LTDA), pues nunca se tuvo en cuenta el aseguramiento de la calidad. La empresa está evaluando la contratación directa por valor de 5.000 millones con la UT ADA-SELECTA contratista anterior para que terminara lo ya pagado y no entregado. Una irregularidad presentada por parte de EMCALI es poner al frente de esta contratación una persona que no conoce SAP S/4 HANA desde la visión técnica, situación que pone en riesgo la idoneidad de la contratación. La gerencia del proyecto está siendo realizada por un funcionario oficial, situación anormal en EMCALI ya que esta labor debe ser realizada por empleados públicos de acuerdo a la normatividad de la empresa”.

Sobre el particular este organismo de control previo a la denuncia fiscal ha surtido las siguientes actuaciones:

1.- REQUERIMIENTO No. 414-2019 VU 10495 de julio 10 de 2019

Se abordó la evaluación de la implementación del SAP S/4 HANA por parte de la Contraloría General de Santiago de Cali, la cual se desarrolló mediante el contrato No. 200-OS-1133-2018, celebrado entre EMCALI EICE ESP y la UNIÓN TEMPORAL ADA – SELECT; en este requerimiento se concluyó que con ocasión a la prórroga del contrato este organismo de control continuaría con el seguimiento y la evaluación fiscal.

2. AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL A LA GESTIÓN FISCAL DE EMCALI EICE ESP MODALIDAD REGULAR VIGENCIA 2019, ejercicio en el cual se configuraron tres (3) hallazgos con incidencia disciplinaria así:



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

Hallazgo No. 1 de naturaleza administrativa con presunta incidencia disciplinaria por haber adicionado en un 65% el valor del contrato para incorporar cambios en la implementación de los diferentes componentes SAP, vulnerándose presuntamente los principios de responsabilidad, eficacia, economía y Planeación establecido en el artículo 7º literal C y artículo 46 del citado Manual de Contratación de EMCALI EICE ESP.

Hallazgo No. 2 de naturaleza administrativa con presunta incidencia disciplinaria porque el proceso contractual publicado en la página Web No. 900-GAE-CA-0581-2017 se suspendió, sin que se observara el término de dicha suspensión y reanudación del proceso precontractual, vulnerando presuntamente la participación de los oferentes, de conformidad al artículo 38 de la Resolución No. 00043 del 15 de diciembre de 2016.

Hallazgo No. 18 de naturaleza administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por no cumplir con el suministro del talento humano, en cuanto al número de personal requerido y perfiles para ejecutar el contrato conforme al anexo 2.11 de las Condiciones Específicas denominado del recurso humano, vulnerando presuntamente los principios de responsabilidad y eficacia.

1. ACTUACIONES

La comisión de auditoría, para dar respuesta concreta a la denuncia del peticionario actuó de la siguiente manera:

- Estudio y análisis de los antecedentes sobre el tema y de la situación planteada en el requerimiento, incluyendo las actuaciones anteriores de la Contraloría General de Santiago de Cali y los documentos contractuales soporte de la solución tecnológica ERP SAP S/4 HANA. De los ejercicios auditores anteriores se compiló buena parte de la información la cual no fue necesario solicitar.
- Solicitud de información a la Gerencia de Proyectos.
- Mesas de Trabajo virtuales a través de la plataforma Microsoft Teams Meeting, con los líderes funcionales de los módulos financieros y presupuestales, apoyadas por la Gerencia del Proyecto y de la Gerencia de Tecnología de la Información.

2. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Datos de interés del contrato No. 200-PS-1133-2018

“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”



| Cuadro No. Datos Contractual | |
|--|--|
| Tipo/ Nro. Contrato y Modalidad Contratación | <i>Prestación de Servicios / 200-PS-1133-2018 / Competencia Abierta</i> |
| Objeto | <i>EMCALI EICE ESP está interesada en implementar una solución tecnológica SAP S/4 HANA con el fin de ampliar la cobertura de soporte tecnológico a los procesos de gestión financiera y administrativa de la empresa, permitiendo cumplir con los requisitos legales y reglamentarios la generación eficiente y oportuna de los informes requeridos, para la gestión de los procesos de EMCALI y facilitar la toma de decisiones gerenciales utilizando las mejores prácticas y estándares del mercado, altos niveles de integración, consistencia y confiabilidad en la información.</i> |
| Valor Inicial (\$) | 8.500.000.000 |
| Otrosí No. 3 | 5.603.000.000 |
| Valor Final (\$) | 14.103.000.000 |
| Fecha de suscripción y/o perfeccionamiento | Agosto 12 de 2018 |
| Plazo | Doce (12) meses |
| Fecha Inicio | Septiembre 17 de 2018 |
| Otrosí No. 4 | Prorroga hasta Mayo 31 de 2020. |
| Fecha de Terminación | Mayo 31 de 2020 |
| Estado Actual | Terminado |
| Valor ejecutado (\$) | 14.103.000.000 |
| Porcentaje de ejecución | Financiera 100 % |

A continuación, se procede a resolver las situaciones manifestadas por el peticionario:

1. “EMCALI, realizó un contrato en el año 2018 contrato 200-PS-1133-2018 PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ERP SAP S/4 HANA, el cual en el mes de mayo de 2020 se terminó...”

De la evaluación realizada se concluye que lo expresado por el petente corresponde a la realidad de la ejecución del contrato.

2. “...a la fecha el contratista no ha cumplido con el objeto del contrato pues consiste en que la organización tenga el sistema implementado y funcionando a la fecha el sistema se encuentra en fase de configuración pero en ambiente de calidad QAS es decir esto equivale a un 50% de ejecución pero al contratista se le ha cancelado todo el contrato, sin verificación alguna por parte de la gerencia del proyecto, ni la interventoría del contrato (PRICE WATERHOUSE COOPERS ASESORES GERENCIALES LTDA), pues nunca se tuvo en cuenta el aseguramiento de la calidad”

Revisado el clausulado contractual se observó que la entidad pactó la ejecución del mismo a través de cuatro fases y 15 actividades. Como fases se establecieron; 1- preparación, 2-exploración, 3-Implementación y 4-Despliegue.

En cuanto al ambiente de prueba se evidenció por parte del equipo auditor, que conforme a las entrevistas realizadas a los funcionarios sobre las pruebas de auditoría, estas arrojaron para algunos casos resultados positivos y para otros notas SAP., concluyéndose que los módulos no están operando de manera integral o sistemática, lo que conlleva a concluir que la fase de despliegue no se cumplió, razón por la cual, al haberse pagado la totalidad del contrato se configuró observación administrativa con alcance fiscal y disciplinario por el pago de las actividades 12, 13 14 Y 15*¹ y sin que se hayan ejecutado.

3. “La empresa está evaluando la contratación directa por valor de 5.000 millones con la UT ADA-SELECTA contratista anterior para que terminar lo ya pagado y no entregado”

La Contraloría General de Santiago de Cali, ejerce sus funciones conforme al modelo de control fiscal constitucional, esto es, posterior y selectivo por lo que no le es procedente realizar actuaciones de fiscalización previas o preventivas, estas competencias son exclusivas de la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación.

Las actuaciones de fiscalización que en el caso concreto puede ejercer este organismo de control sobre los contratos deberá ejercerse una vez se haya agotado la etapa contractual respectiva

4. “Una irregularidad presentada por parte de EMCALI es poner al frente de esta contratación una persona que no conoce SAP S/4 HANA desde la visión técnica, situación que pone en riesgo la idoneidad de la contratación. La gerencia del proyecto está siendo realizada por un funcionario oficial, situación anormal en EMCALI ya que esta labor debe ser realizada por empleados públicos de acuerdo a la normatividad de la empresa”

Frente al aspecto señalado por el petente cabe advertir que las competencias constitucionales y legales de la Contraloría General de Santiago de Cali, se centran en la evaluación de la correcta ejecución y administración de los recursos públicos y no sobre las conductas de los funcionarios públicos que conlleven a presunto reproche disciplinario.

Así mismo, se precisa al peticionario que este organismo de control no cuenta con la capacidad jurídica de realizar recomendaciones sobre el manejo administrativo que la empresa realice con sus empleados, tal potestad es propia de la autonomía que gozan entidades de la naturaleza de EMCALI EICE ESP.

¹ Según cláusula quinta “ Forma de Pago”

Conforme a lo anterior la Oficina de Control Fiscal Participativo de la Contraloría General de Santiago de Cali corrió traslado por competencia mediante oficio No. 0700.23.01.20.1173, No. Radicada V.U: 200039552020 a la Personería Municipal de Cali conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por la Ley 1557 de 2015.

CONCLUSIONES

Revisados los registros del contrato y las evidencias allegadas al proceso auditor se evidenció que la solución tecnológica contratada no está operando, y los diferentes módulos que contiene el aplicativo ERP SAP A/4HANA no están funcionando de manera integral. Es decir, no se satisface la necesidad del objeto contractual, entre otros, los siguientes:

- Actualmente no se cuenta con la generación de informes requeridos para la gestión de los procesos de EMCALI EICE ESP, ni para la toma de decisiones gerenciales.
- No se ha logrado optimizar los procesos de la organización y la articulación entre las UEN y las gerencias de soporte, que garanticen un sistema integral de seguimiento a la actividad contractual.
- Todos los usuarios entrevistados manifestaron que el aplicativo (ERP SAP S/4 HANA) a la fecha no está en operación, situación evidente por la cual la CGSC lo considera como una gestión fiscal antieconómica; toda vez, que la totalidad de los 34 módulos no están operando. Por lo anterior, se confirma la observación y se constituye en hallazgo administrativo No.1 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal.

HALLAZGO

Hallazgo No 1 administrativo con alcance disciplinario y fiscal

En la revisión del contrato No. 200-PS-1133-2018, se evidenció que en la cláusula quinta –“Forma de Pago” se pactó como entregable por cada fase ejecutada lo siguiente:

| FASE DEL PROYECTO | ENTREGABLE | PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO A PAGAR |
|-------------------|---|------------------------------------|
| PREPARACIÓN | 1. Plan de Proyecto y Plan de Gestión del Cambio. 2. Determinación del alcance de la solución. Determinación del alcance de procesos de negocio en detalle. | 15 % |
| EXPLORACIÓN | 3. Análisis de ajuste de procesos a las mejores prácticas SAP. | 25 % |

| | | |
|-----------------------|---|------|
| | 4. Cierre de brechas del ajuste de procesos a las mejores prácticas SAP. 5. Diseño de la solución. 6. Plan de puesta en producción y plan de sprints. | |
| IMPLEMENTACIÓN | 7. Configuración de la solución. 8. Integraciones con sistemas de Emcali. 9. Desarrollo de extensiones (Customizaciones) 10. Migración de datos. 11. Pruebas de solución. | 25 % |
| DESPLIEGUE | 12. Preparación organizacional para puesta en producción. 13. Puesta en producción de la solución. 14. Operación, monitoreo y soporte en producción. | 25 % |
| | 15. Entrega de operación, monitoreo y soporte de producción a personal de Emcali | 10 % |

Así mismo se pactó como valores a pagar los siguientes:

| ITEM | ACTIVIDAD | SUBTOTAL (\$) |
|------|--|------------------|
| 1 | Servicios de implementación de la solución tecnológica SAP S/4 HANA - Fase PREPARACIÓN | 1.071.428.571,43 |
| 2 | Servicios de implementación de la solución tecnológica SAP S/4 HANA - Fase EXPLORACIÓN | 1.785.714.285,71 |
| 3 | Servicios de implementación de la solución tecnológica SAP S/4 HANA - Fase IMPLEMENTACIÓN. | 1.785.714.285,71 |
| 4 | Servicios de implementación de la solución tecnológica SAP S/4 HANA - Fase DESPLIEGUE. | 1.785.714.285,71 |
| 5 | Servicios de implementación de la solución tecnológica SAP S/4 HANA - Fase ENTREGA. | 714.285.714,29 |
| | SUBTOTAL IMPLEMENTACIÓN SIN IVA | 7.142.857.142,86 |
| | TOTAL SIN IVA | 7.142.857.142,86 |
| | IVA | 1.357.142.857,14 |
| | TOTAL IVA INCLUIDO | 8.500.000.000,00 |

Posteriormente mediante Otrosí 3 suscrito el 19 de septiembre de 2019, se modificó el valor a pagar por actividad contractual ejecutadas así:

| ITEM | ACTIVIDAD | VALOR (\$) |
|------|--|------------------|
| 1 | Servicios tecnológicos de la solución tecnológica SAP S/4 HANA – Fase Preparación. | 1.071'428.571,43 |

| | | |
|---|---|-------------------|
| 2 | Servicios tecnológicos de la solución tecnológica SAP S/4 HANA – Fase Exploración. | 2.344'705.882,35 |
| 3 | Servicios tecnológicos de la solución tecnológica SAP S/4 HANA – Fase Implementación. | 3.460'336.134.45 |
| 4 | Servicios tecnológicos de la solución tecnológica SAP S/4 HANA – Fase Despliegue. | 3.789'663.865,55 |
| 5 | Servicios tecnológicos de la solución tecnológica SAP S/4 HANA – Fase Entrega. | 1.185'126.050,42 |
| | Subtotal | 11.851'260.504,20 |
| | IVA | 2.251'739.495,80 |
| | Valor Total | 14.103'000.000,00 |

Fuente- Otrosí 3

Teniendo en cuenta que las actividades 12, 13, 14 y 15 correspondientes a los ítems 4 y 5, obligaban al contratista a:

- Preparación organizacional para la puesta en producción.
- Puesta en producción de la solución.
- Operación, monitoreo y soporte en producción.
- Entrega de operación, monitoreo y soporte en producción a personal de EMCALI EICE ESP.

Se concluye que conforme a las pruebas de auditoría ejecutadas no se cumplieron con las referidas actividades, no obstante, se ordenó su pago mediante las siguientes actas:

| ACTA No. | FECHA | VALOR | SALDO |
|----------|---------------------------|-------------------|-------------------|
| | Valor del Contrato | \$ 14.103.000.000 | |
| 1 | 30 de noviembre de 2018 | \$ 1.274.999.999 | \$ 12.828.000.001 |
| 2 | 22 de enero de 2019 | \$ 744.260.000 | \$ 12.083.740.001 |
| 3 | 1 de abril de 2019 | \$ 410.278.001 | \$ 11.673.462.000 |
| 4 | 9 de mayo de 2019 | \$ 132.736.000 | \$ 11.540.726.000 |
| 5 | 9 de mayo de 2019 | \$ 309.127.999 | \$ 11.231.598.001 |
| 6 | 11 de junio de 2019 | \$ 129.642.000 | \$ 11.101.956.001 |
| 7 | 21 de junio de 2019 | \$ 413.201.999 | \$ 10.688.754.002 |
| 8 | 8 de julio de 2019 | \$ 26.554.000 | \$ 10.662.200.002 |
| 9 | 25 de julio de 2019 | \$ 352.716.000 | \$ 10.309.484.002 |
| 10 | 16 de agosto de 2019 | \$ 128.758.000 | \$ 10.180.726.002 |
| 11 | 18 de septiembre de 2019 | \$ 776.865.999 | \$ 9.403.860.003 |
| 12 | 18 de septiembre de 2019 | \$ 203.354.000 | \$ 9.200.506.003 |
| 13 | 2 de octubre de 2019 | \$ 141.691.333 | \$ 9.058.814.670 |
| 14 | 10 de octubre de 2019 | \$ 570.466.667 | \$ 8.488.348.003 |
| 15 | 10 de octubre de 2019 | \$ 75.650.000 | \$ 8.412.698.003 |



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

| | | | |
|----|-------------------------|------------------|------------------|
| 16 | 17 de octubre de 2019 | \$ 126.778.667 | \$ 8.285.919.336 |
| 17 | 22 de octubre de 2019 | \$ 116.170.667 | \$ 8.169.748.669 |
| 18 | 28 de octubre de 2019 | \$ 228.937.334 | \$ 7.940.811.335 |
| 19 | 8 de noviembre de 2019 | \$ 189.138.769 | \$ 7.751.672.566 |
| 20 | 13 de noviembre de 2019 | \$ 294.166.667 | \$ 7.457.505.899 |
| 21 | 20 de noviembre de 2019 | \$ 61.016.000 | \$ 7.396.489.899 |
| 22 | 22 de noviembre de 2019 | \$ 56.542.000 | \$ 7.339.947.899 |
| 23 | 28 de noviembre de 2019 | \$ 288.166.667 | \$ 7.051.781.232 |
| 24 | 6 de diciembre de 2019 | \$ 181.842.461 | \$ 6.869.938.771 |
| 25 | 10 de diciembre de 2019 | \$ 379.168.000 | \$ 6.490.770.771 |
| 26 | 12 de diciembre de 2019 | \$ 382.490.000 | \$ 6.108.280.771 |
| 27 | 5 de marzo de 2020 | \$ 92.266.667 | \$ 6.016.014.104 |
| 28 | 17 de marzo de 2020 | \$ 33.166.666 | \$ 5.982.847.438 |
| 29 | 13 de abril de 2020 | \$ 109.448.718 | \$ 5.873.398.720 |
| 30 | 20 de abril de 2020 | \$ 149.153.847 | \$ 5.724.244.873 |
| 31 | 24 de abril de 2020 | \$ 945.710.572 | \$ 4.778.534.301 |
| 32 | 19 de mayo de 2020 | \$ 340.248.214 | \$ 4.438.286.087 |
| 33 | 20 de mayo de 2020 | \$ 1.032.358.271 | \$ 3.405.927.816 |
| 34 | 22 de mayo de 2020 | \$ 278.269.231 | \$ 3.127.658.585 |
| 35 | 3 de junio de 2020 | \$ 303.058.000 | \$ 2.824.600.585 |
| 36 | 9 de junio de 2020 | \$ 129.133.956 | \$ 2.695.466.629 |
| 37 | 12 de junio de 2020 | \$ 156.923.077 | \$ 2.538.543.552 |
| 38 | 27 de junio de 2020 | \$ 317.500.000 | \$ 2.221.043.552 |
| 39 | 3 de julio de 2020 | \$ 431.401.758 | \$ 1.789.641.794 |
| 40 | 3 de julio de 2020 | \$ 1.699.808.462 | 89.833.332 |
| 41 | 3 de julio de 2020 | \$ 89.833.332 | \$ - |

Fuente: acta de pagos – Papeles de trabajo

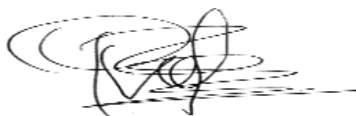
Vulnerándose presuntamente los principios de economía enunciado en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, principio de responsabilidad artículo 26 de la Ley 80 de 1993, artículo 3º de la Ley 489 de 1998, lo que impactó en el normal desarrollo de los diferentes procesos de la entidad al no satisfacer la necesidad por la cual se suscribió el contrato, ocasionando un detrimento patrimonial por **\$4.974.789.915,97**, por una presunta gestión fiscal antieconómica e ineficaz de conformidad con lo descrito en el artículo 6 de la Ley 610 de 2020, modificado por el artículo 126 del Decreto Ley 403 de 2020, el principio de responsabilidad establecido en el literal e) del artículo 7 del Manual de Contratación de EMCALI EICE ESP -Versión 3, adoptado mediante Resolución JD 00043 de diciembre 15 de 2016.

En el cuadro siguiente se evidencia el detrimento causado:

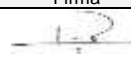

| ITEM | ACTIVIDAD | VALOR (\$) |
|------|---|------------------|
| 4 | Servicios tecnológicos de la solución tecnológica SAP S/4 HANA – Fase Despliegue. | 3.789'663.865,55 |
| 5 | Servicios tecnológicos de la solución tecnológica SAP S/4 HANA – Fase Entrega. | 1.185'126.050,42 |
| | Total Detrimento | 4.974'789.915,97 |

Lo anterior se originó presuntamente por falta de control y seguimiento del interventor del contrato y de la supervisión, se puede presentar una falta disciplinaria por incumplimiento de los deberes y prohibiciones determinadas en los numerales 1º de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002, en concordancia con el artículo 84 y siguientes de la Ley 1474 de 2011.

Fin del informe.



PAULA ISABEL RAMÍREZ CAICEDO
Director Técnico ante EMCALI EICE ESP

| | Nombre | Cargo | Firma |
|---|----------------------------------|------------------------------|---|
| Proyectó | Jaime Suarez – Luis Carlos Durán | Comisión Auditora |  |
| Revisó | Jaime Suarez – Luis Carlos Durán | Comisión Auditora |  |
| Aprobó | Paula Isabel Ramírez Caicedo | Director Técnico ante EMCALI |  |
| Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma. | | | |